

10.24358/ODK_2016_01_07



ZNACZENIE SAMORZĄDÓW W OCHRONIE ZABYTKÓW. PROPOZYCJE ZMIAN

*The importance of local governments in the protection of
monuments. Suggestions for changes*

*Małgorzata Gwiazdowska**

SUMMARY: Changes made to the administration system in Poland in the years 1989–1990 were aimed at decentralising state government and increasing the importance of local government bodies. The author of this article reckons that this idea has not been reflected in the Polish body of law yet. There are no legal regulations provided in the provisions of law – not only in terms of the legal situation of historic preservation offices but also with regard to deciding what should fall under the authority of local government bodies. Scope of duties of local government historic preservation officers working in separate offices should be similar to the one that individual departments have. Moreover, authority should no longer be granted on discretionary basis. A principle should be therefore formulated that everything what comes within

the competence of historic preservation officers must comply with statutory legislation. If a local government body wants to be delegated either full or partial authority, it should prove that it has both organisational and financial capacity to exercise it. We should therefore work towards a complete solution which would be practical and possible to adopt on both state and regional scale.

KEY WORDS: the change of the political system, local government subsidies on historic monuments and sites, cooperation with NGOs, legal instruments in protection of monuments and sites, local government historic preservation officers, scope of duties, legislative and organisational competences of local government bodies, selection of competences.

Przebudowa systemu administracji publicznej kraju, związana z przemianami ustrojowymi i rozdziałem kompetencji pomiędzy administrację państwową i samorządową, zapoczątkowana w latach 1989–1990 przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, miała na celu decentralizację władzy i wzmocnienie roli samorządów. Na fali kompetencji przejmowanych przez samorządy od administracji rządowej znalazły się również te związane z ochroną zabytków. Wynikiem dyskusji, prowadzonej wówczas m.in. w kręgach fachowych środowisk, w tym na forum Stowarzyszenia Historyków Sztuki i Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków, była nowelizacja już istniejących ustaw¹. Niemniej w podstawowym dla działania gmin akcie prawnym, ustawie o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., który formułował zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego w stosunku do zadań i kompetencji organów administracji rządowej, pominięto zadania dotyczące ochrony dóbr kultury. Zawarty został jedynie zapis o zobowiązaniu gmin do dbałości o dobrą kulturę. Nie została tu uwzględniona możliwość przyznania, jako przynależnej organom administracji samorządowej, kompetencji

* PhD Małgorzata Gwiazdowska, Municipal Heritage Conservator in Szczecin

¹ Ustawa o ochronie dóbr kultury z 15 lutego 1968 r. ze zm. z lat 1983–1998 (Dz. U. 1962, nr 10, poz. 48, Dz. U. 1983, nr 38, poz. 173, Dz. U. 1989, nr 35, poz. 192, Dz. U. 1990, nr 34, poz. 198, nr 56, poz. 322, Dz. U. 1996, nr 106, poz. 496, Dz. U. 97, nr 5, poz. 24, nr 88, poz. 554, nr 115, poz. 741). Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku reformą państwa z 24 lipca 1998 r. (Dz. U. 1998, nr 10, poz. 668).

w zakresie ochrony dóbr kultury². Ochrona dziedzictwa kulturowego, będąca niekwestionowaną, ważną częścią jakości życia publicznego, znalazła swoje odzwierciedlenie, w tworzonej nowym systemie prawnym państwa, dopiero pięć lat później. Została ujęta na mocy zapisów ustawy o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych³. Dopiero w oparciu o tę ustawę, organa samorządu terytorialnego mogły powołać własną służbę konserwatorską i ustanowić w drodze konkursu lub powołania, miejskiego konserwatora zabytków. Wśród przewidywanych wówczas zmian kompetencyjnych miały znaleźć się również te, obejmujące ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami. W ustawie została zawarta ważna poprawka uwzględniająca organa samorządowe, jako jedno ze sprawujących ochronę dóbr kultury.

Jednakże po upływie blisko dwudziestu pięciu lat funkcjonowania samorządowych konserwatorów zabytków, można stwierdzić, że w przypadku zadań związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, działania te nie zostały zakończone sukcesem. A więc wbrew założeniom nie została tu zrealizowana zasada decentralizacji władzy publicznej, zgodnie z art. 15 Konstytucji, oraz zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, zgodnie z art. 16 ust 2 Konstytucji w zakresie przekazywania kompetencji dotyczących zabytków⁴. Także sam akt powstania i organizacji samorządowej służby konserwatorskiej nie znalazł obligatoryjnego odzwierciedlenia w tworzonej wówczas i obowiązującym aktualnie systemie prawnym państwa. Jedynym efektem toczących się sporów i międzysrodowiskowych dyskusji, chociaż nieposiadającym zbyt wielkiego znaczenia dla sfery ochrony zabytków, która funkcjonowała w praktyce na dotychczasowych warunkach, było wprowadzenie do ustawy o zmianie zakresu działania... z dnia 24 lipca 1998 r., poprawki uwzględniającej organa samorządowe, jako jedno ze sprawujących ochronę dóbr kultury⁵.

Zgodnie z ustawą O samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r., zadaniami własnymi samorządu powinny być te, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Warto w tym miejscu dodać, że wśród więzi, łączących mieszkańców gminy, niebagatelne znaczenie w budowaniu własnej tożsamości, mają również te, które są oparte na wspólnej dbałości o dziedzictwo kulturowe regionu. Europejska Konwencja Samorządu Terytorialnego, ratyfikowana przez Polskę w 1994 r., zakłada prawo do regulowania i zarządzania przez społeczności lokalne na ich wyłączną odpowiedzialność, zasadniczą częścią spraw publicznych⁶. Z pewnością do takich należą związane z ochroną i opieką nad materialnym dziedzictwem kulturowym regionów.⁷ W świetle obowiązujących przepisów wyposażanie samorządów w kompetencje decyzyjne o charakterze władczym pozostaje nadal zależne od uznania przedstawicieli administracji państwowej w osobach wojewody i wojewódzkiego konserwatora zabytków, bez względu na potrzeby zgłaszane w tej materii przez samorząd. Trudno

² Art. 7, ust. 1, pkt. 9) ustawy O samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. 90, nr 16, poz. 95 z 1990 r.).

³ Art. 6 ustawy O zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych z 24 listopada 1995 r. (Dz. U. 1995, nr 141, poz. 692).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

⁵ Art. 18, pkt. 4 Ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie zakresu..., op. cit.

⁶ Europejska Konwencja Samorządu Terytorialnego. (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607, art. 3).

⁷ Ten fragment artykułu oparty jest o mps. mojej pracy pt.: *Problem przejmowania kompetencji decyzyjnych przez organa samorządu terytorialnego od administracji państwowej*, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego w 1998 r. i obronionej na Studium Prawno Samorządowym, Instytutu Prawnego PAN w Warszawie.

zaliczyć takie rozwiązanie do kategorii dobrych praktyk.

Sytuacja finansowa ostatnich lat pokazała, że w wielu przypadkach gminy dysponują znacznie większymi środkami na ochronę zabytków, niż administracja państwowa. Wyrazem szczególnej troski samorządów, o materialne dziedzictwo kulturowe regionów, jest wyodrębnienie w swoich budżetach, środków przewidzianych na realizację zadań związanych z ochroną i opieką nad zabytkami. Trzeba zaznaczyć, że z budżetów samorządów dofinansowywane są prace prowadzone także przy zabytkach, które nie stanowią ich własności. Stało się to przyczyną niejednoznacznych interpretacji, obowiązujących przepisów prawa. Pojawiły się, w formie wiążących opinii Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO) w procedurze przyznawania przez gminy dotacji na prace, przy zabytkach będących własnością Skarbu Państwa. Do chwili obecnej funkcjonują znacząco różniące się stanowiska prawne RIO dotyczące współfinansowania przez gminy prac przy zabytkach pozostających własnością Skarbu Państwa. Część RIO akceptuje takie rozwiązania, część jest im przeciwna. Bez względu na istniejące w tej materii problemy, należy zaznaczyć, że ochrona dóbr kultury została ujęta w większości miast jako istotny element polityki kulturalnej miasta. Stała się też częścią strategii jego rozwoju, mającej m.in. za cel: wytworzenie lokalnej tożsamości i integrowanie mieszkańców w oparciu o walory kulturowe zabytków i zabytkowych obszarów. Warto podkreślić, że gminna administracja posiada zdecydowanie lepszą, w odróżnieniu od państwowej, możliwość współdziałania i wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych. W zakres działania gmin jest niejako wpisana ścisła współpraca z szeroko rozumianą lokalną społecznością. Tu szczególnie ważne są bezpośrednie kontakty z radami osiedli, jak też prezentacja problematyki ochrony zabytków na forum sesji Rady Miasta. Tworzą one wspólną platformę dla debaty radnych i mieszkańców, nad strategią ochrony i promocji dziedzictwa kulturowego. Ważną inicjatywą gmin stały się wprowadzone ostatnio budżety obywatelskie, w ramach których to mieszkańcy głosując, wybierają, na co będą wydane gminne środki. Pośród zadań postrzeganych przez mieszkańców, jako priorytetowe coraz częściej wyszczególniane są, te obejmujące renowację zabytków.

Gminy mają też znacznie lepsze rozeznanie w swoich zabytkowych zasobach i stanie technicznym zabytków, będąc często bezpośrednim ich użytkownikiem lub zarządcą oraz jako organ, są stroną w procesie budowlanym. Nie sposób więc nie zauważyć, że wśród zadań realizowanych przez gminy, niebagatelne znaczenie mają, obejmujące ochronę dóbr kultury. Potwierdza to powołanie w strukturach gmin ponad sześćdziesięciu samorządowych konserwatorów zabytków, tworzących wraz ze swoimi współpracownikami profesjonalną kadre, która działa na rzecz gmin, bez angażowania w tym celu środków finansowych, państwowej administracji. W okresie blisko ćwierćwiecza powstała więc w strukturach samorządowych, przygotowana do pracy grupa zawodowa, która prowadzi działania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami. Należy ponownie podkreślić, że samorządową służbę konserwatorską tworzą w znakomitej większości osoby przygotowane merytorycznie do wykonywanej pracy i zaangażowane w proces ochrony zabytków, ale w wielu przypadkach miejscy i powiatowi konserwatorzy zabytków, nie zostali wyposażeni w skuteczne narzędzia prawne, adekwatne do posiadanych możliwości. Niestety postulaty zmian, formułowane od lat przez samorządowców, pozostają jak dotąd bez odzewu ze strony władz państwowych. Należy zaznaczyć, że ważnym elementem procesu ochrony zabytków jest zapewnienie samorządowym konserwatorom, nie tylko środków, ale również stosownych narzędzi prawnych do realizacji zadań, pozwalających na zachowanie i konserwację zabytków,

zgodnie z obowiązkiem ciągłości ich utrzymania⁸.

Wielokrotnie od kilkunastu lat na forum samorządowych konserwatorów było dyskutowane zagadnienie organizacji samorządowych służb konserwatorskich. Ostatnia taka dyskusja miała miejsce podczas spotkania samorządowych konserwatorów w Poznaniu w dniach 26–27 listopada 2015 r.⁹. Uczestniczyło w nim trzydziestu przedstawicieli naszego środowiska, w tym m.in. zrzeszonych w powołanym 24 marca 2015 r. Stowarzyszeniu Samorządowych Konserwatorów Zabytków, któremu mam zaszczyt przewodniczyć¹⁰.

Uważamy, że konieczne są zmiany ustawowe, które pozwolą na umocowanie w systemie prawnym państwa samorządowej służby konserwatorskiej, jako sprawującej ochronę zabytków. Organizacja samorządowych służb konserwatorskich w żadnym wypadku nie powinna mieć charakteru uznaniowego.

Przy obecnym poziomie wiedzy i dostępnym stanie badań nad zabytkami, nie sprawia większych problemów zarówno ich definicja, jak i określenie granic koniecznej ochrony. Organa powołane do ochrony dóbr kultury, sprawują ją korzystając z pomocy specjalistów z wielu dziedzin nauki. Pomocne w tym celu są niewątpliwie nakłady z budżetu państwa i administracji samorządowej, charakteryzujące się stałą tendencją wzrostową w przypadku tych ostatnich.

Ważne jest więc, zapewnienie właściwego statusu samorządowym konserwatorom, którzy z uwagi na specyfikę realizowanych zadań powinni mieć zapewnioną także niezależność działania. I chociaż ochrona i opieka nad zabytkami wymaga szerokiej współpracy z różnorodnymi podmiotami, nie odnajduje wspólnego mianownika z charakterem obowiązków realizowanych przez wydziały: architektury, kultury, promocji czy inne, w których jak pokazuje praktyka, znaleźli się samorządowi konserwatorzy. Samorządowi konserwatorzy powinni działać w ramach swoich biur na prawach samodzielnych referatów lub wydziałów. I takie usytuowanie samorządowych konserwatorów w strukturach urzędowych powinno być regulowane ustawowo, podobnie jak to ma miejsce chociażby w przypadku rzeczników praw konsumentów czy szefów biur ds. informacji niejawnych, powoływanych w gminach.

Należy przyjąć, że samorządy mają prawo do wyboru określonego zakresu kompetencji, których realizacja leży w ich możliwościach organizacyjnych i finansowych¹¹.

Ustawowe rozstrzygnięcie zakresu kompetencji powinno dawać możliwość ich przejęcia przez

⁸ Art. 4 Karty Weneckiej, za E. Małachowicz: *Ochrona środowiska kulturowego*, Warszawa 1998, T. II, s. 419.

⁹ Temat był przedmiotem m.in. konferencji w Radziejowicach w 2003 r. oraz w Lublinie w dniach 30–31 maja 2011 r., zorganizowanej pod patronatem ICOMOS, gdzie m.in. wystąpiłam z referatem pt. *Miejscy konserwatorów zabytków – chaos nieokreślonych kompetencji oraz wielu innych spotkań i konferencji środowiska konserwatorskiego, przy okazji których poruszano problematykę ochrony zabytków i kompetencji służb konserwatorskich*.

¹⁰ Uchwała nr SSKZ/1/2015 z dnia 24 marca 2015 r. Wpis do ewidencji stowarzyszeń zwykłych nr BOP-S.512.12.2015.AD, UNP:28709/BOP/-I/5 z dnia 04.05.2015 r., nazwa: „Stowarzyszenie Samorządowych Konserwatorów Zabytków”
Siedziba: pl. Armii Krajowej 1; 70–456 Szczecin.

¹¹ Ostateczne doprecyzowanie moich przemyśleń, stanowiących poniższe podsumowanie, jest efektem wspólnej dyskusji nad tematem oraz stanowiska Koleżanek i Kolegów podczas forum samorządowych konserwatorów w Poznaniu w 2015 r.

samorząd, opcjonalnie w pełnym zakresie, lub częściowym. Możliwość ta powinna być uzależniona zarówno od woli samorządu, jak i od wykazania przez samorząd zdolności organizacyjnych i finansowych do wykonywania zadań w ramach wnioskowanego pakietu kompetencji:

- a) pełnego
- lub
- b) częściowego.

Podstawą przekazania kompetencji, zgodnych z wolą samorządu, powinno być wykazanie przez samorząd możliwości organizacyjno finansowych. Utworzone, jako samodzielna jednostka biuro miejskiego/powiatowego konserwatora zabytków, powinno w swojej strukturze organizacyjnej uwzględniać etaty i schemat zakresu działania, odpowiadający przejmowanym kompetencjom. Niewłaściwym a dotąd powszechnie praktykowanym podziałem kompetencji jest opieranie go o kategorie zabytków tj. rejestrowe bądź gminne. Prowadzi to do chaosu kompetencyjnego nie tylko w skali kraju, ale także w skali poszczególnych województw. Należy więc dążyć do rozwiązania spójnego i czytelnego zarówno w skali kraju, jak i regionów.

Aktualnie pełny pakiet przekazanych kompetencji, a więc poza procedurami wpisu do rejestru i wywozu dzieł sztuki, jest z powodzeniem od ponad dwudziestu lat, realizowany przez Gminę Miasto Poznań. Jest to odosobniony i jedyny w skali naszego kraju tak funkcjonujący samorząd w Polsce, który posiada przekazane kompetencje administracji państwowej z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Wraz z kompetencjami Gmina Poznań przejęła od WKZ również cały zasób dokumentacji dotyczący miasta. Zatem proponowany tzw. pakiet pełny powinien zawierać zakres kompetencji zgodny z przykładem realizowanym przez Poznań.

Pakiet częściowych kompetencji powinien być oparty o wybór określonych działań przy zabytkach i obowiązywać w sposób jednolity na całym obszarze, podległym określonemu samorządowi. Przykładowo może obejmować wydawanie pozwoleń na prace, ale w takim przypadku zarówno przy zabytkach rejestrowych, jak i ewidencyjnych z wyłączeniem lub nie np. archeologii, zieleni, ruchomych, nieruchomych.

Rozwiązanie takie pozwoliłoby na utworzenie czytelnego dla właścicieli i zarządców zabytków, systemu ochrony zabytków oraz zakresu działania służb konserwatorskich. Jednocześnie uwzględniłoby zróżnicowanie przekazanych kompetencji, uwarunkowane przede wszystkim wielkością i możliwościami gmin oraz charakterem zasobów zabytkowych.

Ten wariantowy model przejmowanych kompetencji, w formule pakietu pełnego lub częściowego, zapewniłby gminom dostosowanie zadań zarówno do swoich potrzeb i możliwości, jak i istniejącego zasobu zabytkowego na ich terenie.

Należy również wyraźnie podkreślić, że zakres przekazanych kompetencji nie stanowi formy ochrony zabytków, a jedynie jest podstawą dla określonego sposobu działania w oparciu o stosowne narzędzia. Działania, które podlega zarówno kontroli społecznej, jak i kontroli zgodności z obowiązującym prawem. Sam proces waloryzacji zasobów zabytkowych, chociaż jest poddawany szerokim debatom, jest dokonywany przede wszystkim przez specjalistów. To oni swoją wiedzą wspierają służbę konserwatorską, opracowując niezbędne ekspertyzy i studia dla poszczególnych obiektów, w postępowaniu o wpis do rejestru zabytków, czy na etapie tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując, należy stwierdzić:

1. Konieczne jest wyraźne określenie rozdziału kompetencji pomiędzy WKZ a samorządy w oparciu o akt wyższego rzędu, ustawę. Wyeleminuje to spory kompetencyjne co do zakresu zadań związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami. Dotąd sposób, przekazywania kompetencji przez administrację państwową i przyjmowania ich przez samorządy, był uznaniowy. Ich zakres zależał od dobrej woli stron lub jej braku.
2. Proponowane jest ustanowienie pakietu pełnego i częściowego zakresu przejmowanych kompetencji, jako wariantów do wyboru. Pozwoli to na zachowanie przez samorządy prawa do wyboru takich kompetencji, które z jednej strony odpowiadają ich możliwościom organizacyjnym, a z drugiej zasobowi zabytków na danym terenie.
3. Istotne jest zapewnienie konserwatorom samorządowym odpowiedniej pozycji i niezależności tj. statusu samodzielnej jednostki organizacyjnej w strukturze urzędu gminy/powiatu. Pozwoli to w sposób optymalny na realizację powierzonych zadań.

Przekazanie pełnych kompetencji, samorządom gotowym do ich realizacji nie stanowi w żadnej mierze zagrożenia dla zasobów zabytkowych kraju, a wypracowane w tej materii zasady i regulacje prawne powinny uzyskać obowiązującą ogólnopolską rangę.